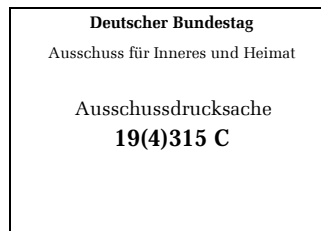




Prof. Dr. Tarik Tabbara, LL.M. (McGill)  
Professur für Öffentliches Recht,  
insbesondere deutsches und europäisches Sicherheitsrecht



**Fachbereich Polizei und  
Sicherheitsmanagement**

T +49 (0)30 30877-2894  
F +49 (0)30 30877-2769  
E Tarik.Tabbara@hwr-berlin.d

**Schriftliche Stellungnahme zu dem  
Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des  
Staatsangehörigkeitsgesetzes (BT-Drs. 19/9736)**

Haus 1 1.1004  
Alt-Friedrichsfelde 60  
10315 Berlin  
www.hwr-berlin.de

mit

dem Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD im  
4. Ausschuss (Ausschuss für Inneres und Heimat) (A-Drs. 19(4)292)

und

dem Änderungsantrag der Abgeordneten Linda Teuteberg, Manuel  
Höferlein, Konstantin Kuhle, Benjamin Strasser und der Fraktion der  
FDP (A-Drs. 19(4)311)

**I. Zur Grundausrichtung des Gesetzesentwurfs und der  
Änderungsanträge**

Die vorgeschlagenen Änderungen zum Staatsangehörigkeitsgesetz haben eigentlich Phänomene zum Anlass, die in der Praxis (ausweislich der Fallzahlen) nur von geringer Relevanz sind. So soll insbesondere ein neuer Tatbestand zum Verlust der Staatsangehörigkeit eingeführt werden, der für Personen gilt, die sich einer ausländischen Terrormiliz angeschlossen haben. Zudem sollen Personen, die im Ausland eine Mehrehe geschlossen haben, von der Einbürgerung ausgeschlossen werden. Darüber hinaus soll der bisher in der Praxis schon verlangte Identitätsnachweis nunmehr ausdrücklich gesetzlich geregelt werden. Weiterhin soll die geplante Änderung den Zeitraum, in dem eine erschlichene Einbürgerung zurückgenommen werden kann, von fünf auf zehn Jahre ausdehnen.

Die vorgeschlagenen Regelungen gehen jedoch weit über die konkreten Anlässe hinaus. Insbesondere die Vorschläge, „die Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ als neue, allgemeine Voraussetzung für den Anspruch auf Einbürgerung (§ 10 Staatsangehörigkeitsgesetz – StAG) einzuführen, würden geradezu einen restaurativen Rollback im



Staatsangehörigkeitsrecht bewirken. Einbürgerung würde damit unter einen völlig unbestimmten Kulturvorbehalt gestellt. Damit würde von einem Rechtsanspruch auf Einbürgerung sowohl normativ wie auch in der Praxis nicht mehr viel übrigbleiben.

Auch die weiteren Vorschläge verstärken diese problematische Grundausrichtung. Zu befürchten ist damit nicht weniger als dass das moderne Staatsangehörigkeitsrecht, das in den vergangenen 30 Jahren zumindest in Grundzügen auf die Bedingungen einer – auch! – durch Migration geprägten Gesellschaft eingestellt wurde, wieder rückabgewickelt werden soll. Staatsbürgerschaft wäre in der Folge nicht mehr geprägt durch die gleichberechtigte Zugehörigkeit. Vielmehr entstünde eine Logik der dauerhaften Differenzierung zwischen Menschen, die die deutsche Staatsangehörigkeit über mehrere Generationen der Abstammung erworben haben, einerseits, und deutschen Staatsangehörigen, die auf die eine oder andere Weise in ihrer Biografie eine eigene oder vermittelte Migrationsgeschichte haben, andererseits. Die integrative Funktion, die das aktuelle Staatsangehörigkeitsrecht immerhin in seinem Grundansatz erfüllt, könnte jedenfalls ganz erheblichen Schaden nehmen, wenn die vorgelegten Vorschläge Gesetz werden sollten.

Hinter keiner der vorgeschlagenen Regelungen steht ein besonderer Zeitdruck. Vor dem Hintergrund ihrer grundlegenden Bedeutung und Auswirkungen für Integration, Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit sollten die Vorschläge daher nochmals inhaltlich offen überdacht und in einem breiter angelegten Prozess mit der Öffentlichkeit diskutiert werden, auch und gerade mit Vertreterinnen und Vertretern von Migrantinnen und Migranten.

## **II. Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse**

Die beiden Änderungsanträge sehen die „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ als neue zusätzliche Voraussetzung der Anspruchseinbürgerung (§10 StAG) vor. Der Anlass für diese Vorschläge ist ausweislich der Begründungen, dass künftig eine Einbürgerung bei Vorliegen einer Mehrehe nicht mehr möglich sein soll.

Hintergrund dieser Vorschläge ist, dass in Deutschland zwar die Mehrehe zivilrechtlich ausgeschlossen (§ 1306 BGB, Art. 13 Abs. 4 S. 1 EGBGB) und ihr Eingehen strafbar ist (§ 172 StGB). Aber diese Verbote erfassen



nicht im Ausland legal geschlossene Mehrehen, die in Deutschland nach internationalem Privatrecht anerkannt werden.

### 1) historischer Hintergrund des Konzeptes

Mit der geforderten „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ enthalten die Vorschläge allerdings ausgesprochen unbestimmte Formulierungen, die nicht nur vom Wortlaut her weit über das Ziel der Vermeidung von Einbürgerungen bei Mehrehen hinausschießen. Konzeptionell bedeutet die Verwendung der Formel von der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ einen Rückschritt in die Zeit des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes (RuStAG) von 1913. Dieses hatte bis zum 1.1.2000 inhaltlich weitgehend das Staatsangehörigkeitsrecht in Deutschland bestimmt.

Die Einbürgerungsrichtlinien vom 1.7.1977 (veröff. mit Rundschreiben des BMI vom 15.12.1977; zuletzt geändert mit Rundschreiben des BMI vom 7.3.1989 (GMBl. 58), abrufbar unter: [www.jurion.de](http://www.jurion.de)) formulierten die Zielsetzung des „alten“ Staatsangehörigkeitsrechts für eine Verwaltungsvorschrift ungewöhnlich politisch, dafür aber umso unmissverständlicher:

„2.3 Die Bundesrepublik Deutschland ist kein Einwanderungsland; sie strebt nicht an, die Anzahl der deutschen Staatsangehörigen gezielt durch Einbürgerung zu vermehren.“

Die „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ war ein wesentlicher Baustein dieses restriktiven und undemokratischen Verständnisses von Staatsangehörigkeit und Einbürgerung, das den Zugang zur Staatsangehörigkeit und den damit verbundenen bürgerschaftlichen Rechten praktisch weitgehend verschloss. Die Einbürgerungsrichtlinien standen mit dem Kriterium der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ auch in klarem Gegensatz zu einer Angleichung von Wohn- und Wahlbevölkerung, wie sie das Bundesverfassungsgericht aus demokratischen Erwägungen als Aufgabe des Staatsangehörigkeitsrechts in Aussicht genommen hatte:

„Hinter dieser Auffassung steht ersichtlich die Vorstellung, es entspreche der demokratischen Idee, insbesondere dem in ihr enthaltenen Freiheitsgedanken, eine Kongruenz zwischen den Inhabern demokratischer politischer Rechte und den dauerhaft einer bestimmten staatlichen Herrschaft Unterworfenen



herzustellen.“ (BVerfGE 83, 37 – 59, Kommunales  
Ausländerwahlrecht I, bei juris Rn. 56)

In den Einbürgerungsrichtlinien diene das Konzept der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ (Ziffer 3.2) nach Ziffer „3.1 Staatsbürgerliche und kulturelle Voraussetzungen“ als ein zentrales Element, um zu gewährleisten, dass Einbürgerungen individuelle Ausnahmefälle blieben.

Den Geist des alten Staatsangehörigkeitsrechts und seine Unvereinbarkeit mit dem Ziel der Integration beschrieben Hailbronner/Renner angesichts der ersten zaghaft eingeführten Ansprüche auf Einbürgerung im Ausländergesetz 1990 treffend wie folgt:

„Die aufgrund von § 8 RuStAG geltende Einbürgerungspraxis wird [dem] Integrationsziel nicht ausreichend gerecht. Danach erscheint die Einbürgerung eher als Ausnahme, die nur bei Vorliegen eines besonderen öffentlichen Interesses angezeigt ist.“

Hailbronner/Renner, Staatsangehörigkeitsrecht, 1991, § 85 AuslG  
Rn. 1

Als längst renovierungsbedürftiges Überbleibsel findet sich die Formulierung der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ heute noch – wie schon im RuStAG – bei der privilegierten Ehegatteneinbürgerung (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 StAG). Sie spielt aber insgesamt nur noch eine untergeordnete Bedeutung im aktuellen Staatsangehörigkeitsrecht, insbesondere seit der grundlegenden Reform vom 1.1.2000. In der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Staatsangehörigkeitsrecht vom 13.12.2000 wird zwar u.a. der Ausschluss von Einbürgerungen beim Vorliegen von Mehrehen an diese Formulierung geknüpft (s. Ziffer 9.1.2). Das rechtfertigt freilich nicht einen Rückgriff auf die staatsangehörigkeitsrechtlich antiquierte Formel von der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“, wenn es lediglich um die Frage der Mehrehen geht.

## **2) Einbürgerung unter Kulturvorbehalt**

Die „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ soll – jedenfalls nach dem Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen – nicht einfach dem Anspruch auf Einbürgerung als eine weitere Tatbestandsvoraussetzung neben den schon bestehenden gleichrangig hinzugefügt werden. Dies wird bereits dadurch sichtbar, dass diese Anforderung dem § 10 Abs. 1 StAG nicht als neue Nummer 8 angefügt werden soll, sondern herausgehoben



und allgemein als Schlusssatz am Ende von Absatz 1 stehen soll. Die „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ würde den Einbürgerungsanspruch damit aber unter einen neuen Generalvorbehalt stellen. Dies ergibt sich letztlich auch aus der Begründung (A-Drs. 19(4)292, S. 2 f.). Bei Vorliegen der in § 10 Abs. 1 StAG normierten Einbürgerungsvoraussetzungen sei der Einbürgerungsanspruch nämlich nur noch „grundsätzlich anzunehmen“:

„Sofern jedoch konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass der Einbürgerungsbewerber ungeachtet dessen an der vorauszusetzenden Bereitschaft zur Beachtung von Gesetz und Recht oder einer tätigen Einordnung in die elementaren Grundsätze des gesellschaftlich-kulturellen Gemeinschaftslebens, die als unverzichtbare außerrechtliche Voraussetzungen eines gedeihlichen Zusammenlebens zu werten sind, fehlen lässt [...], ist eine Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse nicht gewährleistet.“

An anderer Stelle soll nach der Begründung (ebd. S. 5) eine „*innere* Hinwendung zur Bundesrepublik Deutschland dokumentiert“ werden (Hervorhebung nicht im Original). Diese Formulierungen machen deutlich, dass Einbürgerung nicht mehr etwas sein soll, was sich allein an der Rechtstreue und weiteren äußerlich überprüfbaren Merkmalen wie Aufenthaltsdauer, Deutschkenntnissen, Lebensunterhaltssicherung, Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung etc. festmachen lassen soll. Vielmehr wird Einbürgerung hier unter einen Kulturvorbehalt gestellt, der notorisch unbestimmt und fluide und erkennbar für politische Vereinnahmungen und Instrumentalisierungen anfällig ist. Das Konzept der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ ist doppelt unbestimmt, nämlich sowohl hinsichtlich des Maßstabs der „deutschen Lebensverhältnisse“ wie auch bezüglich des erforderlichen „Einordnens“. Letztlich würde Einbürgerung künftig eine kulturelle Konversion voraussetzen. Von dem demokratisch fundierten Konzept eines Anspruches auf Einbürgerung bliebe damit jedenfalls nichts mehr übrig.

Der Änderungsantrag der FDP-Fraktion (A-Drs. 19(4)311) sieht zwar die Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse als Anfügung einer neuen Nr. 8 in § 10 Abs. 1 StAG vor. Zudem soll hier als Regelbeispiel die Mehrehe aufgenommen werden. Beides führt aber im Vergleich zu dem Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen nur zu begrenzten und letztlich nicht ausreichenden Einhegungen.



Ob angesichts des bereits bestehenden zivill- und strafrechtlichen Sanktionsinstrumentariums (s.o.) im Hinblick auf Mehreben eine spezifische Regelung im StAG wirklich erforderlich ist, erscheint empirisch nicht hinreichend geklärt – die Begründungen enthalten hier keine (belegten) Zahlen. Jedenfalls sind die vorliegenden Änderungsanträge insoweit schwerwiegenden Zweifeln ausgesetzt, da sie das verfolgte Anliegen durch ausgesprochen unverhältnismäßige gesetzliche Eingriffe ausgestalten.

### • **III. Verlust der Staatsangehörigkeit durch konkrete Beteiligung an Kampfhandlungen einer Terrormiliz im Ausland**

#### **1. Hinreichende Vorhersehbarkeit des Verlustes?**

• Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung sieht einen neuen Verlustgrund vor, der zwar an den traditionell bestehenden Verlustgrund des Eintritts in fremde Streitkräfte eines anderen Staates anknüpft. Er weicht von diesem jedoch so erheblich ab, dass Zweifel bestehen, ob diese Regelung mit Art. 16 Abs. 1 GG vereinbar wäre.

• Art. 16 Abs. 1 GG unterscheidet zwischen der ausnahmslos verbotenen Entziehung und dem Verlust der Staatsangehörigkeit. Das Bundesverfassungsgericht differenziert die beiden schwer voneinander abzugrenzenden Begriffe im Kern danach, ob das Entfallen der Staatsangehörigkeit von Kriterien abhängt, die für den Betroffenen beeinflussbar und also voraussehbar sind (dann grundsätzlich rechtfertigbarer Verlust) oder nicht (dann stets verfassungswidrige Entziehung):

„Eine Entziehung der deutschen Staatsangehörigkeit im Sinne des Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG ist "jede Verlustzufügung, die die - für den Einzelnen und für die Gesellschaft gleichermaßen bedeutsame - Funktion der Staatsangehörigkeit als verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit beeinträchtigt. Eine Beeinträchtigung der Verlässlichkeit und Gleichheit des Zugehörigkeitsstatus liegt insbesondere in jeder Verlustzufügung, die der Betroffene nicht oder nicht auf zumutbare Weise beeinflussen kann" (BVerfGE 116, 24 <44> m.w.N.).“ (BVerfGE 135, 48 – 90, behördliche Vaterschaftsanfechtung, bei juris Rn. 31)

Zutreffend geht die Bundesregierung davon aus, dass die Regelung keine rückwirkende Wirkung entfalten könnte und daher insbesondere für die



Beteiligung an Kampfhandlungen des sogenannten „IS“ in der Vergangenheit keine Anwendung fände. Ob die formell als Verlustregelung ausgestaltete Regelung aber tatsächlich nicht doch als Entzug einzustufen ist, ist fraglich.

Hierfür spricht vor allem der Vergleich mit dem Verlustgrund des Eintritts in die Streitkräfte eines anderen Staates, dessen Staatsangehörigkeit der Betroffene auch besitzt. Bei der „konkreten Beteiligung an Kampfhandlungen einer Terrormiliz im Ausland“ handelt es sich demgegenüber um ein rechtlich wie in der Tatsachenwertung weitaus offeneres und weniger formal zu bestimmendes Kriterium. Der vorgeschlagene Verlustgrund macht eine konkrete Bewertung im Einzelfall erforderlich. Dies stellt die Vorhersehbarkeit des Wegfalls der Staatsangehörigkeit in Frage. Denn sowohl der Begriff der „konkreten Beteiligung“ als auch die Einschätzung, was eine Terrormiliz im Sinne von § 28 Abs. 3 StAG-E ist, bringen jeweils rechtlich schwierige Einschätzungsfragen mit sich. Dabei soll nach dem Vorschlag nicht der Nachweis erforderlich sein, dass der Betreffende selbst Gewalt ausgeübt hat. Vielmehr soll bereits jeder „aktive Beitrag im Rahmen einer gewaltsamen Auseinandersetzung“ genügen (BT-Drs. 19/9736, S. 10). Aber gerade dies dürfte in der Praxis Zweifelsfälle zur Folge haben. Ist es doch leicht vorstellbar, dass sich trefflich darüber streiten lässt, ob politische Aktivitäten in Konfliktregionen schon als „aktiver Beitrag im Rahmen einer gewaltsamen Auseinandersetzung“ oder eben lediglich als – ggfs. politisch zu verurteilendes – politisches Engagement zu werten sind.

Wie das Bundesverfassungsgericht in seiner grundlegenden Entscheidung zur Rücknahme von Einbürgerungen ausgeführt hat, wurden schon im Parlamentarischen Rat vergleichbare Konstellationen diskutiert, als es darum ging, das Verbot der Entziehung auf „willkürliche“ Entziehungen zu beschränken:

„Der Abgeordnete Wagner sah in einer derart interpretationsoffenen Formulierung keinen hinreichenden Schutz gegen die Fehlentwicklungen, denen vorgebeugt werden sollte; zu dem Beispielsfall einer Verletzung der Treuepflicht durch Betätigung in ausländischen Diensten gab er zu bedenken, ob nicht ein irgendwann etwa heraufziehender neuer Nationalismus schon eine Propaganda für internationale Verständigung als Im-Dienst-Stehen beim Feind betrachten könne (Parlamentarischer Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, Bonn 1948/49, 44.



Sitzung, S. 569 <581>). (BVerfGE 116, 24 – 69,  
Einbürgerungsrücknahme, bei juris Rn. 43)

Dass auch die Einordnung als Terrormiliz Schwierigkeiten bereiten würde, erhellt bereits die Begründung (BT-Drs. 19/9736, S. 10). Auf die kurdischen Rebellenverbände in Nordsyrien etwa soll der neue Verlustgrund nicht anwendbar sein. Hierzu kommt die Begründung selbst aber nur durch eine hypothetische Kontrollüberlegung. Diese soll zu einer Eingrenzung führen, die der Wortlaut von § 28 Abs. 3 StAG-E aber selbst nicht erkennen lässt: Gefragt werden soll, ob die Kurden i.S.v. § 28 Abs. 3 StAG-E völkerrechtskonform handelten, wenn *hypothetisch* unterstellt würde, dass es sich bei ihnen um ein (staatliches) Völkerrechtssubjekt handelte, dem völkerrechtlich ein Recht auf Selbstverteidigung zustünde. Schon die Notwendigkeit solcher hypothetischer Kontrollfragen weckt Zweifel daran, ob dieser Tatbestand die hinreichende Vorhersehbarkeit für einen verfassungsgemäße Verlustregelung bietet.

Aufgrund dieser sich offenbar auch der Bundesregierung aufdrängenden Unsicherheiten sieht der Entwurf – anders als bei den bisherigen Tatbeständen des § 28 StAG – eine von Amts wegen vorzunehmende Feststellungsentscheidung für den Verlust vor (§ 28 Abs. 4 StAG-E). Ob dieser tatsächlich, wie die Begründung (BT-Drs. 19/9736, S. 10 f.) annimmt, nur deklaratorische Bedeutung zukommt, scheint bereits zweifelhaft. Jedenfalls aber ist das Erfordernis einer Feststellungsentscheidung ein weiterer Hinweis darauf, dass hier zumindest erhebliche Zweifel bestehen, ob die für eine Verlustregelung geforderte Rechtssicherheit aufgrund der Voraussehbarkeit und damit der Beeinflussbarkeit des Verlustes der deutschen Staatsangehörigkeit gegeben ist.

## **2. Staatsangehörigkeitsverlust statt Durchsetzung des deutschen Strafanspruchs**

Zweifelhaft ist zudem, ob das Staatsangehörigkeitsrecht überhaupt ein geeignetes Instrument ist, um der Beteiligung an Kampfhandlungen einer Terrormiliz im Ausland zu begegnen. Hier sei insbesondere auf den Strafanspruch des deutschen Staates verwiesen, der mit dem Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit in Konflikt geraten kann.

Hierzu ausführlich: Schriftliche Stellungnahme des Deutschen Instituts für Menschenrechte vom Juni 2019 zum Gesetzesentwurf.





### 3. Mögliche negative Rückwirkungen auf das Vertrauen in die gleichberechtigte Zugehörigkeit

Bedenken ergeben sich aber auch, weil die vorgesehene Verlustregelung negative Auswirkungen auf die Funktion der Staatsangehörigkeit als verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit (BVerfG, a.a.O.) haben kann. Der Staatsangehörigkeitsverlust soll nach der Regelung nämlich nur bei Personen eintreten, die dadurch nicht staatenlos werden. Dies wiederum ist ein Gebot von Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG und völkerrechtlicher Verpflichtungen.

Nach dem Entwurf der Bundesregierung weicht § 28 Abs. 1 Nr. 2 StAG-E dabei aber durchaus erheblich vom bisherigen § 28 StAG ab. Während der geltende Verlustgrund nur für Mehrstaater gilt, die noch die Staatsangehörigkeit des Staates besitzen, in dessen Streitkräfte sie eintreten, würde der neue Verlustgrund ausnahmslos für alle Mehrstaater gelten. Diese Abweichung ist zunächst eine Folge davon, dass Terrormilizen keine Staatsangehörigkeit haben. Nichtsdestotrotz führt die Regelung zu einer staatsangehörigkeitsrechtlich äußerst problematischen Unterscheidung zwischen unterschiedlichen Gruppen von Staatsangehörigen. Denn auch wenn die Vermeidung von Staatenlosigkeit ein verfassungsrechtlich grundsätzlich zu beachtendes Kriterium bildet, können sich Bedenken gleichwohl dann ergeben, wenn ansonsten kein hinreichender Grund für die unterschiedliche Behandlung gegeben ist. Was aber sollte der Grund dafür sein, dass z.B. eine Deutsch-Schweizerin, die von Geburt an beide Staatsangehörigkeiten besitzt, bei Unterstützung einer Terrormiliz ihre deutsche Staatsangehörigkeit verliert, wohingegen die gleiche Unterstützungshandlung für einen mitgereisten deutschen Staatsangehörigen, der zur Einbürgerung seine türkische Staatsangehörigkeit aufgegeben hat, staatsangehörigkeitsrechtlich folgenlos bliebe? Jedenfalls fehlt es hier an der Parallele zum Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit (§ 25 StAG), wodurch die bisherige Regelung des § 28 StAG letztlich ihre sachliche Rechtfertigung finden mag.

Schwerwiegende Bedenken hinsichtlich der Ungleichbehandlung unterschiedlicher Gruppen von Staatsangehörigen äußern auch Klaus Ferdinand Gärditz/Astrid Wallrabenstein, Staatsangehörigkeit in Geiselhaft, Verfassungsblog, 16. Juni 2019, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/staatsangehoerigkeit-in-geiselhaft/>



In seiner Entscheidung zur Zulässigkeit der Rücknahme einer erschlichenen Einbürgerung hat das Bundesverfassungsgericht das in Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG enthaltene Verbot der Entziehung der Staatsangehörigkeit als Reaktion auf historische „Beeinträchtigungen des Staatsangehörigkeitsstatus durch Aufspaltung in Zugehörigkeitsverhältnisse besserer und minderer Güte“ beschrieben, die die Staatsangehörigkeit „in ein Mittel der Ausgrenzung statt der Integration verkehrten.“

BVerfGE 116, 24 – 69, Einbürgerungsrücknahme, bei juris Rn. 49

Auch wenn der vorgeschlagene neue Verlustgrund nicht vergleichbar ist mit den vom Bundesverfassungsgericht beschriebenen Exzessen der „Wegnahme“ der Staatsangehörigkeit in der Nazi-Zeit, so mahnen die Worte des Bundesverfassungsgerichts doch zu besonderer Vorsicht bei jeglichen Differenzierungen zwischen verschiedenen Gruppen von Staatsangehörigen, weil hiervon ein desintegrierendes Signal ausgehen kann, das weit über den vorgesehenen Anwendungsbereich des vorgeschlagenen Verlustgrundes ausstrahlen könnte.

#### **4. Unionsrechtliche Bedenken**

Zudem bestehen nach der Entscheidung des EuGH in der Rechtssache Tjebbes (Urt. v. 12.3.2019, C-221/17) Bedenken, ob eine Verlustregelung ohne Ermessensausübung im Einzelfall europarechtlich noch zulässig ist. Der EuGH hält es nämlich auch bei gesetzlichen Verlustregelungen für erforderlich, dass geprüft werden kann, ob die Folgen des Verlustes im Hinblick auf die Auswirkungen auf die unionsrechtliche Stellung des Betroffenen und ggf. seiner Familienangehörigen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren (ebd. Rn. 40 ff.).

#### **IV. Verlängerung der Frist zur Rücknahme von Einbürgerungen von fünf auf zehn Jahre**

Der Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen schlägt eine Verlängerung der bisher auf fünf Jahre beschränkten Frist zur Rücknahme der Einbürgerung (§ 35 Abs. 3 StAG) auf zehn Jahre vor. An dem in der Begründung (A-Drs. 19(4)292, S. 5) angeführten Phänomen, dass einzelne Personen, die bei der Einbürgerung unzutreffende oder nicht vollständige Angaben o.ä. gemacht haben, bis zum Ablauf der Rücknahmefrist warten und dann ggf. verschwiegene Angaben o.ä. offenbaren, wird eine Verlängerung von fünf auf zehn Jahren strukturell



aber nichts ändern. Zur Verfolgung dieses Zieles ist die Regelung daher ungeeignet.

Verschiedene Aspekte sprechen zudem dafür, dass die Ausdehnung der Rücknahmefrist auf zehn Jahre verfassungsrechtlich bedenklich ist und von ihr ein problematisches integrationsverunsicherndes Signal ausgehen könnte.

### **1) Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Verdoppelung der Frist**

In seiner Entscheidung zur Rücknahme einer durch Täuschung erwirkten Einbürgerung hat das Bundesverfassungsgericht anerkannt, dass das rechtsstaatliche Interesse an der rückwirkenden Wiederherstellung rechtmäßiger Zustände regelmäßig überwiegt. Gleichwohl hat das Bundesverfassungsgericht in dieser Entscheidung mehrfach betont, dass in dem damals vom Gericht zu beurteilenden Fall eine „zeitnahe Rücknahme“ der Einbürgerung erfolgt sei (BVerfGE 116, 24 – 69, Einbürgerungsrücknahme, bei juris 3. Leitsatz sowie Rn. 72 u. 76). In dem Fall erfolgte die Rücknahme bereits zwei Jahre nach der Einbürgerung. Wäre das Gericht davon ausgegangen, dass wie sonst nach allgemeinem Verwaltungsrecht grundsätzlich keine Frist für die Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte gelte (§ 48 VwVfG), hätte es der Betonung der „zeitnahen Rücknahme“ nicht bedurft.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Dezember 2013 zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit durch behördliche Vaterschaftsanfechtung. Zu dieser mit der Rücknahme von Einbürgerungen vergleichbaren Konstellation hat das Gericht deutlich gemacht, dass auch im Staatsangehörigkeitsrecht – wie auch sonst im Verwaltungsrecht – das Interesse an der Wiederherstellung rechtmäßiger Zustände einer Abwägung unterliegt. Dabei kann mit fortschreitender Zeit der Schutz privater Interessen an dem Bestand der Staatsangehörigkeit überwiegen:

„Wegen der erheblichen Belastungswirkung des Staatsangehörigkeitsverlusts, die mit dem Alter des Kindes und mit der Dauer der Staatsangehörigkeit steigt, sind dem Staatsangehörigkeitsverlust jenseits des relativ frühen Kindesalters zeitliche Grenzen zu setzen. Dass damit nicht jede zu Umgehungszwecken erfolgte Vaterschaftsanerkennung im Wege der Behördenanfechtung rückgängig gemacht werden kann, ist auch angesichts der Zweifel an deren Dringlichkeit hinnehmbar.“



(BVerfGE 135, 48 – 90, behördliche Vaterschaftsanfechtung, bei juris Rn. 88)

## **2) Spannungsverhältnis zum sonstigen Staatsangehörigkeitsrecht**

Erst vor knapp zwölf Jahren wurde eine Regelung zur Ersitzung (§ 3 Abs. 2 StAG) der deutschen Staatsangehörigkeit in das Staatsangehörigkeitsgesetz eingeführt.

Artikel 5 Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19.08.2007 BGBl. I S. 1970

Danach erwirbt, wer zwölf Jahre von deutschen Stellen als deutscher Staatsangehöriger behandelt wurde, (rückwirkend) die deutsche Staatsangehörigkeit. Die Zeit, die zur Ersitzung der deutschen Staatsangehörigkeit erforderlich ist, würde dann nur noch zwei Jahre über dem Zeitraum liegen, in dem die Rücknahme einer Einbürgerung noch möglich sein soll. Auch wenn die Ersitzungsregelung für die Fälle ausgeschlossen ist, in denen die Betroffenen die Behandlung als deutscher Staatsangehöriger „zu vertreten“ haben“ (§ 3 Abs. 2 Satz 1 StAG), käme es hier angesichts fast gleichlaufender Fristen zu einem gewissen Wertungswiderspruch im Staatsangehörigkeitsrecht.

## **3) Deutsche Staatsangehörige unter Vorbehalt**

Auch wenn letztlich nur ein sehr kleiner Teil der Eingebürgerten von der Ausdehnung der Rücknahmefrist tatsächlich betroffen sein wird – einschließlich derjenigen, bei denen einem letztlich unbegründeten Verdacht nachgegangen wird – werden damit letztlich alle (!) Eingebürgerten zehn Jahre lang deutsche Staatsangehörige unter Vorbehalt. Legt man die Einbürgerungszahlen der letzten zehn Jahre zu Grunde, würde das bedeuten, dass aktuell etwas über eine Million deutsche Staatsbürgerinnen und Staatsbürger Staatsangehörige unter Vorbehalt wären.

Einbürgerungszahlen des Statistischen Bundesamtes abrufbar unter: <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/link/tabelleErgebnis/12511-0001>

Das Ausmaß der Problematik, die Anlass zu dem Änderungsantrag gegeben hat – 125 erfolgte Rücknahmen in etwa zehn Jahren seit 2009 und weitere 300 Verdachtsfälle (s. A-Drs. 19(4)292, S. 5) – steht in keinem Verhältnis zu der Tragweite des desintegrativen Signals, das von dieser



Regelung ausgehen könnte. Von der Regelung sollte daher Abstand genommen werden.

## V. Klärung der Identität und Staatsangehörigkeit

Die Klärung der Identität und Staatsangehörigkeit war schon bisher eine ungeschriebene Voraussetzung von Einbürgerungen. Für anerkannte Flüchtlinge sieht die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) in Art. 25 Abs. 2 und Art. 34 jedoch vor, dass Schwierigkeiten bei der Beschaffung von Unterlagen zur Klärung ihrer Identität im Einbürgerungsverfahren Berücksichtigung finden sollen.

In der Vergangenheit war die im Einbürgerungsverfahren verlangte Klärung der Identität schon bisher eine oft nicht zu überwindende Hürde. Insbesondere nach den Bürgerkriegen und dem Zerfall Jugoslawiens endete der Einbürgerungsantrag nicht selten in geradezu kafkaesken Situationen, in denen Einbürgerungsbehörden von den Einbürgerungsbewerbern mitunter mehrfach verlangten, verschollenen oder verschleppten Personenstandsbüchern (Matrikel) in Bosnien, im Kosovo, Kroatien oder Serbien hinterher zu reisen. Dass diese Bemühungen oft mit der frustrierten Aufgabe der Einbürgerungsaspiranten endeten, lässt sich leicht vorstellen.

Vgl. zu den Problemen von Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien: 6. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (August 2015), S. 350 ff.; und zu aktuellen Problemen bei anerkannten Flüchtlingen: 11. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Dezember 2016), S. 434 ff.

In der bisherigen Praxis haben einzelne Länder bzw. Einbürgerungsbehörden sich immer wieder bemüht, in den verfahrenen Situationen pragmatische Lösungen zu finden, die sowohl dem staatlichen Interesse an der Vermeidung von Missbrauch etc. als auch dem Interesse der Betroffenen gerecht zu werden. Der Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen sieht allerdings die Klärung der Identität und Staatsangehörigkeit ohne jede Einschränkung in allen Einbürgerungsverfahren vor. Daher ist zu befürchten, dass die gesetzliche Festschreibung der Identitätsklärung pragmatische Lösungen bei Nachweisschwierigkeiten eher erschweren, wenn nicht gar gänzlich unmöglich machen würde. Denn der Entwurf sieht hier keine Möglichkeit



vor, dass von dieser Einbürgerungsvoraussetzung abgesehen werden kann, wie dies insbesondere § 10 Abs. 1 Satz 2 StAG für andere Einbürgerungsvoraussetzungen vorsieht. Dass hier anders, als es die bisherige Praxis noch ermöglicht hat, kein Raum mehr für Härtefälle und vor allem für anerkannte GFK-Flüchtlinge sein könnte, legt die Begründung zumindest nahe. Denn dort (A-Drs. 19(4)292, S. 5) wird die Identitätsklärung als „zwingende“ – und damit wohl ausnahmslose – Einbürgerungsvoraussetzung bezeichnet.

Es sollte daher eine Regelung aufgenommen werden, wonach bei erheblichen generellen oder individuellen Nachweisschwierigkeiten statt einer abschließenden Klärung der Identität und Staatsangehörigkeit eine Glaubhaftmachung der Identität und Staatsangehörigkeit möglich ist.